

Svea hovrätt
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 0602

Mål nr P 5979-15

Stockholms stad ./ AB Fortum Värme samägt med Stockholms stad m.fl. angående detaljplan för del av Norra Djurgårdsstaden Gasklocka 3 och 4

Efter medgivnet anstånd får staden anföra följande.

Yrkande

Staden yrkar att mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd samt i första hand upphäver punkt 2 i mark- och miljödomstolens dom och fastställer detaljplanen i sin helhet.

I andra hand medger staden att mark- och miljööverdomstolen, om så anses nödvändigt, ändrar planbestämmelsen om högsta byggnadshöjd för den runda byggnaden i området markerat BC1S1P till +145 meter över nollplanet samt upphäver planbestämmelsen om högsta totalhöjd och bestämmelsen om högsta våningsantal XIV (45 våningar).

I tredje hand medger staden att mark- och miljööverdomstolen, om så anses nödvändigt, ändrar planbestämmelsen om högsta byggnadshöjd för den runda byggnaden i området markerat BC1S1P till +110 meter över nollplanet samt upphäver planbestämmelserna om högsta totalhöjd och högsta våningsantal.

Utveckling av talan

Staden åberopar vad som tidigare anförts och får därutöver anföra följande.

Bedömningen av påtaglig skada

Mark- och miljödomstolen har gjort en annan bedömning av påverkan på nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården än staden och länsstyrelsen. Frågan är grundligt utredd i planarbetet och både staden och länsstyrelsen har ansett att förslaget inte innebär påtaglig skada på något riksintresse.

Enligt 5 kap 1 § lag (210:921) om mark- och miljödomstolar tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden, ÄrendeL, i mål som har överklagats till mark- och miljödomstolen. Domstolen har inte införskaffat kompletterande utredningar med stöd av 12 § ÄrendeL utan enbart gjort en annan tolkning av underlaget i planärendet.

I domskälen hänvisas främst till påverkan vid två lokala platser: Fiskartorpet och Stora Skuggan. Domstolen hänvisar även till Naturvårdsverkets allmänna råd om påtaglig skada (NFS 2005:17) utan att beakta Riksantikvarieämbetets handbok "Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken" från 2014-06-23. Riksantikvarieämbetet hänvisar också till de allmänna råden men anger samtidigt att "Bedömningen av vad som utgör en påtaglig skada är alltid platspecifik och knuten till åtgärdens art och omfattning." (handboken s. 52). I handboken redovisas en metod för att göra bedömningen som till stor del överensstämmer med den kulturmiljöanalys staden gjort.¹

Länsstyrelsens uppfattning bör tillmätas särskilt stor betydelse, eftersom det i första hand är länsstyrelsen som ansvarar för att bevaka att riksintressen tillgodoses inom länet och tillhandahålla kunskap om områden av riksintresse samt ge kommunen råd och stöd under planprocessen. Länsstyrelsen har också skyldighet att ingripa och upphäva kommunens beslut att anta detaljplaner som innebär att ett riksintresse inte tillgodoses. I det aktuella ärendet har länsstyrelsen gjort en utförligt motiverad prövning av planförslagets påverkan på riksintressen och funnit att det inte innebär påtaglig skada. Mot denna bakgrund bör det finnas starka skäl om en överprövande instans ska gå emot länsstyrelsens uppfattning.

Det som varit avgörande för länsstyrelsens bedömning är att förslaget reviderats efter länsstyrelsens samrådsyttrande genom att byggnaden sänkts och gjorts mindre. I utställningsutlåtandet om det reviderade förslaget konstaterade länsstyrelsen istället: "Sedan samrådsförslaget har byggnaden reviderats. Trots detta finner Länsstyrelsen att den visuella påverkan kommer att bli stor i närområdet vid Fiskartorpet men påverkan kan dock inte anses ha sådan betydelse för Nationalstadsparken som helhet att påtaglig skada på parkens natur- och kulturvärden uppstår." Länsstyrelsen drog samma slutsats med avseende på riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården.

Länsstyrelsen fann således att det reviderade förslaget visserligen medför en stor visuell påverkan i en liten del av nationalstadsparken respektive

¹ Kulturmiljöanalys 2013-08-28, Grontmij och Stockholms stad

riksintresseområdet Stockholms innerstad med Djurgården, men att den lokala påverkan inte har sådan betydelse att det bedömts medföra påtaglig skada på riksintresset. Att bedömningen av ”påtaglig skada” inte enbart ska avse den lokala påverkan stöds bland annat av lagstiftarens avsikt, att man *”inte bara skall göra en bedömning huruvida en viss exploateringsåtgärd påverkar natur- eller kulturvärdena i den närmaste omgivningen. Vid tillämpning av förevarande bestämmelse skall således anläggas ett helhetsperspektiv på vad som är en lämplig utveckling i hela det geografiska område som bestämmelsen omfattar.”* (Prop. 1985/86:3 s. 171)

Denna tolkning av hur begreppet påtaglig skada ska tillämpas har stöd bland annat av ett avgörande av Miljööverdomstolen om fyra vindkraftverk på Öland: *”Den ansökta verksamheten med fyra vindkraftsaggregat kommer onekligen att förändra landskapsbilden västerut från Egby och Sandby. Enligt Miljööverdomstolens bedömning äventyras dock inte de stora värden för turismens och friluftslivets intressen som Öland besitter om etableringen kommer till stånd.”* (MÖD 2007:47).

Bedömningen av påtaglig skada innebär en prövning av om den visuella påverkan, som är stor i en mycket liten del av nationalstadsparken men begränsad eller obetydlig i övrigt, medför en sådan grad av negativ inverkan att det kan anses innebära påtaglig skada på nationalstadsparken eller riksintresseområdet Stockholms innerstad med Djurgården. Staden anser att länsstyrelsen har gjort en riktig bedömning att den visuella påverkan inte kan anses ha sådan betydelse. Länsstyrelsen har vid sin bedömning² bland annat tagit hänsyn till:

- *”att prövningen av frågan om påtaglig skada inte enbart kan utgå från synintrycket från en viss plats utan att en helhetsbedömning bör göras varvid Nationalstadsparken måste ses i sitt sammanhang”*
- *”att parken ligger insprängd i ett storstadsområde och att stadshorisonnten är förändrad på så sätt att det inte är främmande med byggnader och anläggningar som syns i horisontlinjen runt parken”*
- *”att skyddsvärda utblickar i parken i första hand avser omgivande landskap inom parken”*
- *”att befintlig byggnad om 90 m redan finns på platsen”*

Den föreslagna byggnaden uppförs ca 200 meter utanför nationalstadsparken och dess påverkan på det historiska landskapets natur- och kulturvärden är visuell. Stadens bedömning av den visuella påverkans omfattning och betydelse grundas på att det redan finns en hög industribyggnad på platsen. Förslaget innebär att den befintliga gasklockan om 90 meters höjd (+110 meter över nollplanet) och 54 meters diameter ersätts av ett bostadshus om ca 140 meters höjd (+160,5 meter över nollplanet) och 47 meters diameter. Skillnaden är att den nya byggnaden blir högre och smalare samt får ett annat utseende.

Enligt stadens kulturmiljöanalys som gjorts för det reviderade förslaget innebär den nya byggnadens storlek och höjd att den kommer att upplevas från fler platser inom nationalstadsparken än vad befintlig gasklocka 4 gör idag.

² Utställningsutlåtande 2013-12-02

Påverkan bedöms dock som måttlig inom större delen av parken. Det reviderade förslaget innebär att den del av byggnaden som sticker upp ovanför horisonten är lägre än höjden på fonden i de flesta vyer som studerats i analysen (se kulturmiljöanalysen s. 128 och 130 samt bilder av redovisade vyer). I kulturmiljöanalysen analyseras hur förslaget visuellt påverkar ca 20 särskilt viktiga stads- och landskapsrum ur riksintressesynpunkt. Slutsatsen av analysen är att påverkan inte är så stor att det skulle riskera att uppstå skada eller påtaglig skada på riksintressena (kulturmiljöanalysen s. 4).

Vid bedömningen behöver också tas hänsyn till att det inte är givet att omständigheten att byggnaden syns från en plats är negativ. I kulturmiljöanalysen s. 62 dras exempelvis slutsatsen beträffande vyn från åkermarken vid Stora Skuggan att *”Även om den synliga volymen av den nya byggnaden blir större än dagens gasklocka, så mjukar användningen som bostäder upp den hårda industriella närvaron som gasklocka 4 medför.”*

Rökplymen och Fortums intresse

Mark- och miljödomstolen har bedömt att planen inte är utformad med skälig hänsyn till Fortums verksamhet vid Värtaverket. Staden hävdar att nackdelarna för Fortum är mycket begränsade och inte innebär någon betydande olägenhet för Fortum. Vid utformningen av förslaget, särskilt sedan byggnaden efter samrådet sänkts från 170 till 140 meter (över mark), har skälig hänsyn tagits till Fortums intressen.

Fortums oro grundas på att en rökplym från Värtaverket vid enstaka tillfällen kan träffa byggnadens övre delar. Den planerade byggnaden ligger nordväst om Värtaverket, medan den förhärskande vindriktningen är västlig-sydvästlig. Vind som kan föra rökplymen mot den föreslagna byggnaden förekommer bara ca 15 % av tiden under ett år.

Rökplymen består till största delen av vattenånga och det har konstaterats att inga luftkvalitetsnormer överskrids. Totalhalterna av luftföroreningar vid det planerade höghuset kommer inte att överstiga de generella bakgrundshalterna i Stockholm (Miljömedicinsk utredning inför upprättande av bostadshus Gasklockan 4 vid Värtaverken med avseende på kemiska/fysikaliska och psykologiska aspekter, Arbets- och miljömedicin i Linköping 2012-03-20).

I den miljömedicinska utredningen (baserad på samrådsförslaget med 170 meters höjd) redovisades att trots att totalhalterna av luftföroreningar är låga kan dock enskilda personer uppleva besvär från luftvägarna vid de tillfällen då rökplymen träffar byggnadens övre del. Enligt den rapport Sweco gjort på uppdrag av Fortum anges ett önskemål om höjden på byggnaden: *” Den högsta acceptabla höjden av byggnaden har därför antagits vara lägre än där centrum av rökgasplymen träffar byggnaden under mest ogynnsamma förhållanden. För att minska risken att en synbar rökgasplym träffar byggnaden bör enligt beräkningarna byggnadshöjden därför ej överstiga ca 125 meter.”*

(Visualisering och beskrivning av rökgasplym från Värtaverket mot planerad bebyggelse, Gasklockan 4, Sweco och Fortum Värme AB 2013-06-25 s. 10).

Med hänsyn tagen till markhöjden motsvarar det en höjd om ca +145 meter över

nollplanet. För att delvis tillgodose Fortums intresse sänktes byggnadshöjden efter samrådet till +160,5 meter över nollplanet så att rökplymen i huvudsak inte längre kan träffa byggnaden. Det innebär att endast en mycket liten del av byggnaden berörs och att mark- och miljödomstolens har gjort en felaktig bedömning när domstolen på s. 25 i domen anger att rökgasplymen kommer att påverka ett stort antal boende i den planerade byggnaden.

Staden har gjort en avvägning mellan olika allmänna och enskilda intressen och anser att Fortums intresse beaktats i skälig utsträckning. Staden har därvid främst tagit fasta på att byggnaden inte påverkas vid förhärskande vindriktning, att rökplymen i huvudsak består av vattenånga och inte innehåller luftföroreningar med halter över miljö kvalitetsnormerna samt att byggnaden sänkts efter samrådet, för att bättre tillgodose Fortums önskemål. Staden menar att det innebär en rimlig avvägning i förhållande till det mycket starka allmänna intresset av fler bostäder i Stockholms innerstad.

Stadens andrahandsinställning innebär att byggnadshöjden justeras till den höjd som föreslagits i rapporten ”Visualisering och beskrivning av rökgasplym från Värtaverket mot planerad bebyggelse, Gasklockan 4”, Sweco och Fortum Värme AB 2013-06-25.

Stadens tredjehandsinställning innebär att byggnadshöjden begränsas till den befintliga gasklockans höjd.

Andrahands- respektive tredjehandsinställningen är mycket otillfredsställande med hänsyn till det starka allmänna behovet av bostäder men staden har vägt det mot risken att inga bostäder alls byggs på platsen.

Skäl för prövningstillstånd

Ändringsdispens

Staden gör gällande att prövningstillstånd ska meddelas eftersom det med hänsyn till vad som anförts ovan finns anledning att betvivla riktigheten i mark- och miljödomstolens dom. Vidare har domstolen gjort en felaktig avvägning mellan enskilda och allmänna intressen enligt 1 kap 5 § ÄPBL.

Granskningsdispens

Staden gör gällande att prövningstillstånd ska meddelas eftersom det inte utan att sådant tillstånd går att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen kommit till. Målet är omfattande varför riktigheten i domslutet inte låter sig bedömas utan en fullständig genomgång av mark- och miljööverdomstolen.

Prejudikatdispens

Som anförts ovan föreligger ett starkt allmänt intresse av fler bostäder i Stockholms innerstad. Det är därför av vikt för ledning av rättstillämpningen att bringa klarhet i hur begreppet påtaglig skada i 4 kap 1 § första stycket punkten 2

miljöbalken ska tolkas vid planläggning av mark i närheten av nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården.